

북한의 도시계획과 그 전망

Urban Planning of North Korea and its Prospects

김현수 / 대전대학교 도시공학과 교수
by Kim Hyun-Soo

도시의 변화를 어떻게 예측할 것인가 ?

남북한이 분단된 이후로 남과 북은 각기 서로 다른 이념과 수단으로 도시와 국토를 만들고 가꾸어 왔다. 분단된 지 60년이 가까워지면서 남북한의 도시, 서울과 평양은 서로 다른 모습을 가지고 있을 것으로 생각되며, 사진이나, 필름, 방문자들의 진술을 통해서도 이를 확인할 수 있다. 이러한 차이점은 남북한이 가지고 있는 계획이념이나 개발수단, 그리고 보다 궁극적으로는 사회주의 계획경제체제와 자본주의 시장경제체제라는 정치 경제체제의 차이점에 기인한다고 볼 수 있다. 통일에 대한 기대감이 커지면서, 통일의 과정에서, 혹은 통일 후 북한도시의 모습은 어떻게 변화할 것인가에 대한 관심이 높아지고 있다. 혹자는 평양시를 역사적 박물관으로, 관광지로 보존하고 가꾸어야 한다고 주장하지만, 사회주의 도시는 나름대로의 형성원리와 변화의 관성을 가지고 있으므로, 이를 관찰하여 변화의 메카니즘을 이해하는 일이 선행되어야 향후의 도시 변화를 예측하고 계획할 수 있을 것이다.

우선, 북한 도시가 계획되고 형성되어 온 사회주의 도시계획의 원리를 간단하게 살펴본 후 북한의 도시가 어떻게 변화할 것인가에 대하여 기술해 보았는데, 미래를 예측하는 일은 역시 앞선 사례의 경험으로부터 그 틀을 빌려오는 것이 가장 합리적이고 안전한 방법이 아닐까 싶다.

북한의 도시계획

1848년 맑스와 엥겔스의 공산당 선언(Communist Manifesto)에서는 사회주의 도시계획의 이념을 다음과 같이 세 가지로 제시한 바 있다.

첫째, 도농균형개발(都農均衡開發, balanced development between town and country) 정책, 즉 도시와 농촌간의 격차를 없애야 한다는 '균형개발' 정책이다. '도농간 격차해소'는 공산당 선언 이후로 가장 기본적이고 지속적인 사회주의 계획의 목표로 제시되어 왔다. 건축이나 도시계획의 역사를 공부한 사람이라면, 근대 도시계획의 기원이 19세기 유럽 산업사회의 사회적 불평등과 공업근로자들의 열악한 주거환경에 대한 개선 노력에서부터 출발한 것이라는 것을 잘 알 것이다. 이 때 '근대 도시계획' 과 함께 출발한 것이 사회주의 운동이다. 즉, 사회주의 운동은 19세기 산업사회의 계급간 불평등을 시정하기 위하여 시작되었으며, 이러한 사회적 노력이 공간적으로 반영된 것이 사회주의 도시계획의 이념인 것이다. 김일성 선집에 의하면 북한의 기본적인 도시계획이념 역시 농공병진(農工並進)정책을 통해 도시와 농촌을 균형적으로 개발한다는 것으로서, 도시의 공장 노동자와 농촌의 농민간의 생활격차해소를 사회주의 건설의 핵심과제로 설정하고 있다. 균형개발이란 도시와 농촌간의 균형뿐 아니라 도시구역 내에서도 추구되었는데 평양의 경우, 행정구역이 도시적인 18개 구역(區域)과 농촌적인 4개 군(郡)으로 구성되어 도시 내에서의 도농균형정책을 채택한 것으로 보고되고 있다.

둘째, 도시성장규모의 억제(control of city size)정책이다. 자본주의 도시의 병폐가 지나치게 비대한 도시의 규모에서 기인한다는 사회주의 도시관(都市觀)은 맑스-엥겔스의 견해를 그대로 수용한 것으로서, 도시규모를 억제하기 위하여 대도시권 주위에 위성도시를 건설하여 왔다. 도시규모가 일정 수준을 넘어서면 외부 불경계에 따른 폐해가 과도하게 발생하고, 도시관리비용이 증가하며, 확대된 통근거리와 익명성의 증가는 사회주의 공동체의場인 커뮤니티의 형성을 저해한다는 것이다. 도시규모억제는 도농균형개발정책과도 긴밀한 관련성을 가지고 있는데, 지역간의 균형성장을 위해서는 대도시의 성장이 억제되어야 하며, 이에 따라 대도시 주위에 위성도시를 건설할 것을 제시하고 있다. 이러한 원칙 아래 평양시 주위로 위성도시를 건설하고 평양시의 행정구역도 도시중심기능을 가지는 중심도시권과 공업생산 기능의 준위성도시권, 농업생산 기능을 주로 하는 위성도시권으로 구분하여 '도농간의 균형'을 추구해온 것으로 알려져 있다. 1961년 북한의 당중앙위원회에서는 평양, 함흥, 청진 등의 대도시 주위에 소규모 위성도시를 건설할 것을 결의한 바 있고, 희천을 비롯하여 구성, 덕천, 기양 등지에 도시와 노동자구들이 확장, 신설되었으

며 특히 평양 주위에 자족적 위성도시를 건설한 것으로 보고되고 있다.

셋째, 자족적 계획단위(self-contained planning unit)의 설정이다. 지역간의 격차가 해소되고 도시와 농촌이 고루 발전하기 위해서는 각각의 시, 군과 같은 공간계획단위가 자족적이어야 한다. 자족적인 계획단위의 설정은 모스크바 기본계획에 잘 나타나 있는데, 1971년 기본계획에서는 모스크바 전역을 8개의 지역으로 구분하고, 각 지역은 100만 인 규모로 설정하여 그 내부에 주거, 생산, 교육, 위락 등의 기능이 자족적으로 운용될 수 있도록 계획하였다. 각 지역의 중심에는 도심적 기능을 부여하여 구도심까지의 이동을 제한하였으며, 각 지역사이에는 녹지대(green wedge)를 설치하여 위락공간을 제공하는 동시에 지역간의 이동을 억제함으로써 각 지역의 자족성을 높이고자 하였다. 북한에서도 이와 유사한 계획 기법인 주택소구역계획을 도입하여 북한의 대도시들은 위계적인 계획 단위의 집합으로 구성되어 있는 것으로 보고되고 있다.

넷째, 이러한 도시계획의 이념에 의하여 수립되는 도시계획의 성격을 살펴보면 다음과 같다. 북한과 같은 권위주의적 사회주의 체제하에서는 모든 지적활동과 그 결과물로서의 출판이 국가에서 관리하고 있으며, 정치경제 사회 등 각 분야의 활동이 중앙당에서 제시하는 준거에 의하여 이루어지고 평가되므로, 백과사전류의 출판이 활발하다. 북한의 백과전서에 나타난 도시계획이란 “도시영역 안에 건설될 건물과 시설물, 거리와 공장, 녹지 등을 상호 연관 속에서 계획하고 배치하는 안(案)을 말한다. 도시건설계획이라고도 한다. 도시계획을 작성하는 사업은 도시건설을 위한 기술문건들을 준비하는 단계의 사업으로서 도시건설전망과 도시건설의 질적 수준을 규정한다.”라고 정의된다. 이 외에도 도시를 사상교양의 장(場)으로 조성할 것을 강조하고, 특히 김일성 위상화 시설물을 건설할 것을 가장 우선적으로 명시하여 북한도시계획의 성격을 분명히 하고 있다. 북한당국의 정의를 통하여 알 수 있듯이, 이에는 도시계획의 집행수단, 수립 및 집행 과정에 대한 언급을 찾아볼 수 없으며, 물리적인 계획안을 위주로 하는 청사진적 성격이 강하게 부각되고 있음을 알 수 있다.

위에 소개한 세 가지 계획이념은 어디까지나 문헌 속에서 찾아볼 수 있는 원칙으로서, 실제로 이러한 원칙에 기초하여 북한의 도시가 계획되었다는 근거는 찾아보기 어렵다. 외국의 도시계획을 공부할 때, 특히 우리나라의 도시와 비교할 때에는 항상, 도시계획이 수립되고 집행

되는 상황과 절차, 그리고 그러한 계획안을 만들어내는 사회경제적 배경과 함께 받아들여야 한다. 사회주의 계획을 접할 때에는, 토지가 국유화되어 있고, 시민의 주택과 직장의 결정과 배정을 국가가 통제할 수 있음을 명심해야 한다.

변화의 메카니즘 : 시장의 도입

커다란 두 가지 변화

이러한 원칙 아래 계획된 것으로 알려진 북한의 도시가 통합과정에서 어떠한 변화를 겪을 것인가를 추측해보는 일은 쉽지 않다. 그러나, 사회주의 체제의 붕괴에 따라 자본주의 시장경제체제로의 변화나, 점진적 개방정책에 따라 혼합경제 체제의 상황에 있는 도시들에서 주목할 만한 변화가 일어나고 있으며, 이는 향후 북한도시에서 일어날만한 변화라 생각된다. 모스크바, 부다페스트, 바르샤바 등의 동구 대도시에서는 급격한 체제변화에 따른 변화가, 상하이 등 중국 남동 해안의 대도시들에서는 혼합경제 체제의 채택에 따른 과도기적 변화가 일어나고 있다. 여러 가지 변화 중에서 도시공간구조의 변화를 촉발시키는 두 가지 커다란 흐름을 찾아 볼 수 있다. 첫째는 주택과 토지의 사유화(privatization)이며, 둘째는 국영기업의 조업 중단에 따른 주거서비스체제의 붕괴이다.

사유화와 토지이용의 분화

국유화되어 있던 토지와 주택이 사유화되면서 임대료와 지가가 형성되며 토지시장이 작동하기 시작한다. 이에 따라 토지의 용도별 잠재력이 생겨나고 토지이용의 분화가 활발하게 일어나며, 상업시설이 집중된 중심상업업무지구가 등장하여 자본주의 도시와 비슷한 공간구조를 형성하게 된다. 모스크바의 경우, 1989년부터 사유화가 시작되었는데, 이 해에 118호에 불과하던 사유화 주택수가 1992년에는 365,000호를 헤아리게 되었다. 또한 모스크바 중구역의 경우 1993년까지 국영상점의 78%가 사유화되어, 본격적인 상업지역의 등장을 예고하고 있다. 주택의 경우도 모스크바시 중구역에서 가장 빠르게 사유화되고 있는데 이는 상업용도로의 전용에 대한 기대 때문이다. 공동주택 거주자들도 개별 주택이나 방을 사유화하거나 혹은 다른 부동산으로 교환하는 일에 나서고 있으며, 이러한 변화는 모스크바에 진출하려는 서방기업에 의한 오피스 수요가 늘어나면서 가속화되고 있다. 사유화가 증가하면서 입지에 따른 주택가격의 차등화가 일어나고 있는데, 도심부근, 지

하철역 인근에서 높게 형성되고 있으며, 이로부터의 거리에 따라 하락하는 추세를 보이고 있다. 최고주택가격은 푸시킨 스카야역(Pushkinskaya metro station) 인근에서 형성되고 있다.

국영산업의 붕괴와 이동성의 증가

모든 생산시설이 국유화되어 있는 사회주의 국가에서, 국영기업은 생산활동의 주체일 뿐 아니라 고용된 근로자들의 주택과 주거서비스의 공급을 담당하고 있으며, 이에 따라 대단위 국영기업체 중심의 직주근접의 정주 단위가 광범위하게 형성되어 있다. 체제통합에 따라 보다 생산성이 높은 자본주의 기업이 유입되고, 국영기업들은 조업중단이나 축소를 겪게 되며, 이에 따라 주택이나 주거서비스의 공급에 차질을 빚게 된다. 직장의 폐쇄에 따라 직주근접체계가 붕괴되고 사람들은 새로운 일자리를 찾아 더 장거리를 이동해야 한다. 주거서비스 공급의 중단에 따라 보다 더 나은 주택과 서비스를 찾아서 대규모의 인구이동이 일어남에 주목해야 한다. 이는, 체제통합의 초기 단계에 대규모 인구이동을 야기하여 사회적 혼란을 초래할 것이다. 상하이와 같은 중국의 남동 해안 도시에서 공통적으로 나타나는 문제는 인구증가 속도가 연평균 4-6%인 것에 비하여 자동차가 연평균 20-30%씩 폭발적으로 증가하고 있으며, 도로시설의 확충은 지극히 낮은 수준에 머물고 있다는 점이다. 공식통계에 따르면, 1985년 상하이 인구가 1,220만인 것이 1994년에는 1,360만 명으로 증가하였다. 그러나 1986년에서 1991년간, 자동차는 40%, 자전거는 100% 증가한 것으로 나타났다. 모든 통행자 중에서 보행을 선택하는 사람들의 수는 감소하고 있는데, 1981년 58.4%에서 1991년 30.2%로 나타났다. 이는 도시확산과 토지이용의 재구조화(reconfiguration of urban land use)에 기인한다. 1980년대의 토지개혁 이후로 직주근접을 이룬 토지이용계획에 대한 관심이 줄어들어 온 결과이다. 이 기간동안 새로이 건설된 주택단지는 교외지역에 건설되어 통근거리가 계속 증가하여 왔다. 이는 또한 노동시장의 등장과 기업에 의한 주택공급의 중단에 기인하고 있다. 경제개혁 이전에 주택은 도시개발과정과 제도적으로나 공간적으로나 밀접하게 연관되어 있었다. 이 관계가 서서히 단절되면서 직주분리 현상은 더욱 심화되어갈 것이다.

북한도시의 예상되는 변화와 과제

사회지역(Social Area)의 형성

북한의 경직적인 사회계층제도와 주택배분 과정을 생각해 볼 때, 평양과 같은 북한의 대도시에서 이미 사회지역이 형성되어 있을 것으로 추정된다. 게다가 대동강변의 남측 지역은 외교, 대학, 국제, 예술기능을 중심으로 특화 되어 평양내의 다른 지역보다도 우수한 도시기반시설을 갖추고 있어, 통일 후 이러한 지역의 변화가 주목된다. 주택과 토지의 사유화 과정이 진행되면 이러한 지역을 중심으로 사회지역이 고착될 가능성이 높다.

직주근접 체계와 이동성

북한 경제체제의 경직성과 폐쇄성을 고려할 때, 도시내부의 혹은 도시간 인구이동은 엄격한 통제하에 있으며, 국영 기업소에 의한 주택공급과 이에 따른 직주근접의 공간체계는 경제적인 이유 뿐 아니라 정치적 목적에 따라 선호되어 왔다. 북한 정권의 붕괴과정에서 생산성이 낮은 국영기업소의 폐쇄나 조업축소가 예상되며, 이 경우 다른 사회주의 도시에서 일어났던 것과 같은 대규모 인구이동이 예상된다. 도시내부의, 혹은 도시간 이동성의 증가는 북한정권 붕괴의 초기 혼란과 더불어 통일과정의 최대 과제가 될 것이다.

생활서비스의 공급체계

자본주의 사회의 기초적 구성단위는 가족이며, 주거의 구성도 가구(家口)단위로 이루어진다. 그리고 한 세대를 수용하는 주택 내부에는 이들의 의식주와 가족생활을 영위하기 위한 시설이 모두 포함된다. 그러나 사회주의 사회의 기본적 구성단위는 가족이 아닌 사회주의 공동체(socialist commune)로서, 도시공간 내에서는 주택소구역(micro-district)으로 나타난다. 따라서 주택이란 기본적인 휴식과 취침의 역할만 담당하고, 나머지 기사활동은 주택 외부의 시설에서 공동으로 이루어진다. 북한의 주택소구역에는 밥공장, 빨래공장, 식당, 김치공장, 공동작업장, 탁아소 등이 거의 예외 없이 발견되는데, 이러한 시설들은 지방정부나 당해 기업소에 의하여 운영되는 것으로 알려져 있다. 북한 기업소의 폐쇄나 정권의 붕괴는 이들에 의하여 공급되던 서비스의 중단을 의미하며, 이는 곧 주거서비스 공급체계의 붕괴를 가져와 주민들은 적절한 주거서비스를 찾아 이동하게 될 것이다.

도시확산

기존의 구 도심을 피하여, 새로운 개발은 도시 교외부에 집중될 것이다. 특히 주거지의 경우, 다른 사회주의 도시와 마찬가지로 도시교외부에 입지할 가능성이 높아 직주통근비용을 증가시킬 것이다.

지역간 인구이동

독일의 통합과정에서 알 수 있듯이, 고용기회와 더 나은 주거서비스를 찾아서 대규모 인구이동이 발생할 가능성이 높다. 남북간의 소득격차와 실업률을 고려할 때 2011년부터 2020년간 북한에서 남한으로 이주할 인구는 약 590만-620만 정도로 예측된다. 이 가운데에서 약 절반에 해당하는 300만 명은 고용기회가 집중된 수도권에 정착할 가능성이 높다. 이미 과밀로 몸살을 앓고 있는 수도권은 돌이킬 수 없는 혼란에 빠질 것이다.

계획가의 과제

전제

통일에 대비하는 국토 및 도시계획분야의 정책은 다음과 같은 몇 가지 전제하에 접근되어야 한다. 첫째, 시민사회의 유지와 자유시장의 원칙을 존중해야 한다. 둘째, 지난 50여년 동안 독재정권에 억압받아 온 북한 주민들의 인권과 재산권은 존중되고 보상되어야 한다. 셋째, 구 사회주의 도시에서의 변화 경험과 남한도시가 경험하고 있는 병폐로부터 충분한 시사점을 도출하고 이를 정책 수립에 도입해야 한다.

고용기회와 서비스공급 체계의 안정화

생산성이 낮은 국영기업소의 도산은 불가피하다. 그러나 대규모 인구이동으로 인한 사회적, 정치적 혼란을 줄이기 위하여 북한지역내 국영기업소에 대한 적정 수준의 지원책이 반드시 필요하다. 이는 북한지역 내 인구 정착기반을 조성하기 위한 기반시설이 건설될 때까지 지속되어야 한다. 북한 지역 내의 경제기반, 공업단지재배치, 기반시설투자 등은 반드시 기존의 정주패턴, 주민주거서비스 공급체계와 연관하여 접근되어야 한다. 통일 정책 중 경제개발계획은 반드시 국토계획, 공간계획의 차원에서 고려되어야 한다.

토지반환

구사회주의 도시에서 볼 수 있듯이 주택과 토지의 사유화는 새로운 소득계층을 발생시키는 기본적 동인을 제공한다. 또한 이를 통하여 도시공간구조가 급격하게 변화하게 된다. 특히 남북한의 복잡한 분단역사는 중국이나 동구, 소련보다 훨씬 더 복잡한 토지반환문제를 가지고 있다. 토지반환원칙을 고려할 때, 공간적 배분의 문제까지 함께 고려하여야 한다.

사회지역

북한사회를 이끌어 나가는 당 특권층이 존재하며, 이들의 주거수준은 상당한 규모와 수준을 형성하고 있다. 이 지역이 통일 후에도 유력한 사회지역을 형성해 갈 것이며, 특히 사유화의 과정에서 이들 지역의 사유화 대상 자격에 대한 신중한 배려가 요구된다.

도심과 공공시설

평양의 도심은 통일 이후, 혹은 그 과정에서 가장 강한 개발압력에 노출될 것이다. 도심의 넓은 공원과 공지, 거대한 공공시설물 등을 생각할 때, 이를 적절하게 보전하고 개발할 수 있는 사례 깊은 마스터플랜이 우선 마련되어야 한다. 이를 위해서는 사유화의 대상과 방법, 즉 도심부의 주거와 공공시설물을 시장의 원리에 맡겨 사유화할 것인지, 혹은 공권력을 발동하여 공공용지로 확보할 것인가 우선 결정되어야 한다. 이러한 결단이 전환기 북한도시의 모습을 결정짓는 가장 큰 변수가 될 것이다.

계획가와 계획체계

통일 한국의 건축가와 계획가는 '변화의 메카니즘'을 이해하여야 한다. 즉, 사회주의 계획경제체제의 도시개발방식과, 자본주의 방식과의 차이점을 알고, 일어날 문제를 예상해 본 다음, 이를 미연에 방지할 수 있는 대안을 제시할 수 있어야 한다. 사회주의 정부와 행정체계는 붕괴하겠지만, 사회주의적 사고(socialist way of thinking)와 생활양식(socialist way of life), 그리고 오랜 시간동안 형성되어 온 사회주의적 도시공간구조(socialist urban form)는 상당한 기간 동안 관성을 유지할 것이다. 통일 후 오랜 동안 사회적 통합을 위한 각 분야의 노력이 필요할 것이고, 새로운 삶을 담을 기반을 마련하는 건축 및 도시계획 분야에서도 이러한 배려가 필요하다. 이러한 노력은 사회적 통합을 통한 진정한 '통일'을 앞당기는 데에도 기여하는 바가 크리라 확신한다.